

ZögU

Zeitschrift

für öffentliche und gemeinwirtschaftliche

Unternehmen

Journal for Public and Nonprofit Services

zugleich Organ
des Bundesverbandes
Öffentliche
Dienstleistungen –
Deutsche Sektion
des CEEP

Herausgegeben von
Martin Dietrich und
Dieter K. Tscheulin

Akzeptanz des öffentlichen Ausgabeverhaltens

Beiheft 42
2013



Nomos

Martin Dietrich und Dieter K. Tscheulin (Hrsg.)

Akzeptanz des öffentlichen Ausgabeverhaltens

Redaktion:

Dr. Johannes Blome-Drees | Dipl.-Vw. Philipp Degens | Dipl.-Bibl. (FH) Franciska Heenes |
Dr. Ursula Köstler | Dr. Remi Maier-Rigaud, Akad. Rat | Dipl.-Kff. Kristina Mann | Dipl. Ges.-Ök.
Heike Marks | Dipl.-Pol.-Wiss. Michael Sauer | Dr. Ingrid Schmale | Dipl.-Kff. Petra Stemmer
Seminar für Sozialpolitik, Universität zu Köln | Albertus-Magnus-Platz | D-50923 Köln |
Telefon 0221/470-6615 | E-Mail: redaktion-zoegu@uni-koeln.de

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-0560-3

1. Auflage 2013

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des
Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.
Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Gegründet von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. **Peter Eichhorn** | Dr. **Achim v. Loesch**

Herausgegeben von

Prof. Dr. Martin Dietrich und Prof. Dr. Dieter K. Tscheulin

Beirat: Prof. Dr. **Gerold Ambrosius**, Universität Siegen | Prof. Dr. **Dietmar Bräunig**, Justus-Liebig-Universität Gießen | **Wilhelm Georg Hanss**, CIRIEC-Präsident | **Reiner Metz**, Geschäftsführer ÖPNV des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen e.V., Köln | **Hans-Joachim Reck**, Hauptgeschäftsführer des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. (VKU), Köln | **Inge Reichert**, Geschäftsführerin des Bundesverbandes Öffentliche Dienstleistungen – Deutsche Sektion des CEEP e.V. (BVÖD), Berlin | Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg | Dr. **Dieter Steinkamp**, Vertriebsvorstand Rheinenergie AG, Köln | Dr. **Patrick Steinpaß**, Direktor des Deutschen Sparkassen-Giroverbandes, Berlin | Prof. Dr. **Ludwig Theuvsen**, Georg-August-Universität Göttingen

Redaktionsteam: Dr. Johannes Blome-Drees | Dipl.-Vw. Philipp Degens | Dipl.-Bibl. (FH) Franciska Heenes | Dr. Ursula Köstler | Dr. Remi Maier-Rigaud, Akad. Rat | Dipl.-Kff. Kristina Mann | Dipl. Ges.-Ök. Heike Marks | Dipl.-Pol.-Wiss. Michael Sauer | Dr. Ingrid Schmale | Dipl.-Kff. Petra Stemmer

Inhaltsverzeichnis

Martin Dietrich und Dieter K. Tscheulin

Editorial zum Sonderheft Akzeptanz des öffentlichen Ausgabeverhaltens. 1

Tobias Benz, Christian Hagist und Bernd Raffelhüschen

Zur Akzeptanz der Verbeamtung – eine Barwertbetrachtung. 5

Sarah Jamil und K. J. Bernhard Neumärker

A Contribution to the Contractual Analysis of Public-Private Partnerships. 21

Dorothea Greiling

Public Accountability and Citizen Trust: It Takes Two to Tango. 39

Jörg Lindenmeier, Dieter K. Tscheulin, Markus Maus und Silke Schwendemann

Die individuelle Akzeptanz webbasierter und mobiler Medienangebote
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Ergebnisse einer empirischen Analyse. 67

Florian Drevs und Simone Renner

Der Einfluss staatlicher Zuschüsse auf Zahlungsbereitschaften für Erzeugnisse
aus multifunktionaler Landwirtschaft 79

Martin Dietrich and Dieter K. Tscheulin

It's the Funding, not the Art(ist) – How Public Spending Affects the Acceptance of Public Art. 100

Julia Thaler, Katharina Spraul und Bernd Helmig

Aufgabenkritik freiwilliger kommunaler Aufgaben:
Zur Entstehung von Akzeptanz für Öffentlich-Private Partnerschaften 112

David Barrows, Olivia Dalton-Jez and Simone Harvey-Rioux

Public Private Partnerships in the Canadian Health Care System: A Case Study. 128

Autorenverzeichnis 142

Martin Dietrich und Dieter K. Tscheulin

Editorial zum Sonderheft Akzeptanz des öffentlichen Ausgabeverhaltens

Der öffentliche Sektor erfüllt seine Aufgaben dadurch, dass öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen nach bestimmten Regeln festgelegte Budgets verausgaben, die unterschiedlich finanziert werden können – über öffentliche Einnahmen und Schulden. Die öffentliche Aufgabenerfüllung ist deshalb untrennbar mit ihrer Finanzierung über Steuern, Gebühren und Abgaben verbunden, welche die öffentlichen Finanzen zukünftig vor erhebliche Probleme stellen wird. Um diese Probleme zu lösen und das Vertrauen der Bürger in den öffentlichen Sektor zu stärken bzw. wiederzugewinnen, sind die Aspekte der Akzeptanz des öffentlichen Ausgabeverhaltens von Bedeutung. Insbesondere neuere Lösungen zur (kurzfristigen) Überwindung der Finanzknappheit der öffentlichen Hand mit Hilfe von Mitteln aus dem privaten Sektor, zum Beispiel in Form von Öffentlich-Privaten Partnerschaften („Public-Private Partnerships“, PPP), genießen hohe Popularität.

Während im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung in der wissenschaftlichen wie praxisorientierten Diskussion meist Effizienzgesichtspunkte und Kosteneffektivität im Vordergrund stehen, wird die allgemeine Akzeptanz der öffentlichen Aufgabenerfüllung und des damit verbundenen Ausgabeverhaltens oftmals stillschweigend vorausgesetzt. Interessanterweise wurde bisher wenig Augenmerk darauf gerichtet, wie das mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung verbundene öffentliche Ausgabeverhalten wahrgenommen und akzeptiert wird, welche Zusammenhänge zwischen dem öffentlichen Ausgabeverhalten und der Akzeptanz der öffentlichen Aufgabenerfüllung bestehen und von welchen Faktoren die Akzeptanz des öffentlichen Ausgabeverhaltens auch unter dem Einsatz privater Beteiligungsinstrumente abhängig ist. Diese Aspekte stellen aber eine wesentliche Voraussetzung für das Vertrauen der Bürger in den öffentlichen Sektor und in die Bewirtschaftung öffentlicher Finanzen dar.

Daher ist dieses Sonderheft der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen dem Thema der Akzeptanz öffentlichen Ausgabeverhaltens gewidmet. Die in diesem Sonderheft versammelten Autoren nähern sich diesem Gebiet in ihren Arbeiten aus sehr unterschiedlichen Perspektiven und mit unterschiedlichen Untersuchungsansätzen und präsentieren damit ein breites Panorama der wissenschaftlichen Bearbeitungsmöglichkeiten dieses Themas. Neben theoretisch-formalen Arbeiten werden theoretisch-konzeptionelle, qualitative und quantitative empirische Arbeiten zum Thema vorgestellt.

Tobias Benz, Christian Hagist und Bernd Raffelhüschen vergleichen in ihrem Beitrag auf Barwertbasis die Kosten der Verbeamtung mit den Kosten von Angestelltenverhältnissen. Auf Basis ihrer Barwertbetrachtungen argumentieren die Autoren, dass die Offenlegung der Kosten für die Länder, die ihnen aus den Beamtenverhältnissen entstehen, in Form von Rückstellungen die Transparenz der Verbeamtungskosten erhöht. Diese erhöhte Transparenz – so die Schlussfolgerung – wäre eine wesentliche Voraussetzung für die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz des öffentlichen Ausgabeverhaltens.

Sarah Jamil und K. J. Bernhard Neumärker wenden den theoretischen Ansatz der „Constitutional Economics“ zur Analyse von Public Private Partnerships an. Ihr Ziel ist es, zu demonstrieren, wie mit diesem Ansatz aus verfassungs-ökonomischer Sicht optimale Regeln bzw. Verträge abgeleitet werden können, nach denen öffentliche Projekte mit privater Beteiligung so durchgeführt werden, dass der Staat sowohl seinen eigenen Interessen folgt als auch die Interessen der Bürgerschaft wahrt. Dazu werden die Beziehungen zwischen dem Staat, seinen Bürgern und den Konstrukteuren und Betreibern von Public Private Partnerships als hierarchische Principal-Agent-Beziehungen aufgefasst. Jamil und Neumärker basieren ihre modelltheoretischen Analysen auf dem Modell der unvollständigen Verträge von PPP-Beziehungen von Hart (2003) und erweitern dieses, indem sie die Phase der Regelformulierung in den Modell-Ansatz einbeziehen. Ein wesentliches Ergebnis ihrer Analyse ist, dass optimale Vertragsregeln dadurch ermöglicht werden, dass die Akteure vor der Festsetzung von Vertragsregeln durch Kommunikation und Information ihre Präferenzen offenlegen.

Dorothea Greiling widmet sich dem Themengebiet der öffentlichen Rechenschaftspflicht und dem Vertrauen der Bürger in den öffentlichen Sektor. Der Kern der Argumentation lautet dabei, dass der öffentliche Sektor das verlorene Vertrauen der Bürger wieder zurückgewinnen kann, wenn er zeigen kann, dass er effizient und effektiv handelt, insbesondere aber flexibel und aufgeschlossen auf die Bedürfnisse der Bürger eingeht und den Schwerpunkt nicht alleine auf das Aufdecken von Ineffizienzen durch die öffentliche Rechenschaftslegung legt. Um die Akzeptanz und das Vertrauen der Bürger in den öffentlichen Sektor im Hinblick auf die Bedürfnisse der Bürger zu beleuchten, analysiert der Beitrag verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung. Die Autorin diskutiert, wie diese den Aspekt der Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgern abdecken und ob die jeweiligen Formen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung potenziell dazu beitragen können, das Bürgervertrauen zu fördern. Um diese zu beurteilen, wird außerdem ein Vorschlag entwickelt, wie das komplexe und multi-dimensionale Konstrukt „Bürgervertrauen“ zu operationalisieren wäre. Als wesentliches Ergebnis ihrer Analysen entwickelt die Autorin, dass Transparenz alleine nicht vollständig ausreichend ist, um das Vertrauen der Bürger in den öffentlichen Sektor zu stärken. Bürgerbeteiligungen, in denen langfristige Beziehungen zu den Bürgern aufgebaut werden können, haben nach Einschätzung der Autorin das Potenzial, mehr Vertrauen der Bürger in den öffentlichen Sektor zu schaffen.

Jörg Lindenmeier, Dieter K. Tscheulin, Markus Maus und Silke Schwendemann widmen sich in ihrem Beitrag der Fragestellung, wie die gebührenfinanzierte Einführung von neuen elektronischen Medienangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen akzeptiert wird. Die Autoren legen ihrer experimentellen Untersuchung das Technology-Acceptance-Modell (TAM) zu Grunde und wenden dieses auf das Beispiel der Einführung von Smartphone-Apps an. Die Ergebnisse der empirischen Studien deuten darauf hin, dass diese Medienangebote durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der ausgewählten Zielgruppe grundsätzlich akzeptiert werden. Weiter können die Autoren anhand der Daten ihrer Untersuchung zeigen, dass die wahrgenommene Benutzerfreundlichkeit und der wahrgenommene Nutzwert für die individuelle Adaptionsentscheidung der öffentlich-rechtlichen Smartphone-Apps wichtig sind, während die Einstellung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk für die Nutzungsentscheidung keine signifikante Bedeutung hat. In ihren weiteren Analysen können die Autoren auch die Bedeutung ausgewählter Einflussfaktoren auf die wahrgenommene Benutzerfreundlichkeit und den

Editorial zum Sonderheft Akzeptanz des öffentlichen Ausgabeverhaltens

wahrgenommenen Nutzwert verdeutlichen und leiten daraus ab, welche Möglichkeiten bestehen, die Verbreitung der Smartphone-Medien-Apps z. B. durch die geeignete Vermittlung der Bedienungsfähigkeiten oder durch den Ansatz des Innovatoren-Imitatoren-Modells zu unterstützen.

Im Aufsatz von Florian Dreves und Simone Renner wird untersucht, ob staatliche Zuschüsse einen Einfluss auf die Zahlungsbereitschaft für Erzeugnisse aus multifunktionaler Landwirtschaft haben. Im europäischen Agrarsektor werden Subventionen durch das Konzept der multifunktionalen Landwirtschaft begründet – also damit, dass neben der Erzeugung von Lebensmitteln auch gesellschaftlich relevante Bereiche mit der Eigenschaft öffentlicher Güter gefördert werden, wie z. B. die Landschaftspflege, der Naturschutz etc. Die Autoren gehen am Beispiel der Milchwirtschaft konkret der Frage nach, ob durch die inzwischen öffentlich verfügbaren Informationen über die Höhe der europäischen Subventionen für den Agrarsektor die Zahlungsbereitschaft von Konsumenten für Milch aus mFL steigt („crowding in“) oder sinkt („crowding out“) und ziehen in ihrer experimentellen Untersuchung zusätzlich konsumenten-verhaltenswissenschaftliche Konzepte wie ursprüngliche Zahlungsbereitschaften, Altruismus oder Einstellungsaspekte gegenüber multifunktionaler Landwirtschaft als Erklärungsgrößen heran. Die Ergebnisse der Untersuchung sprechen dafür, dass die Zahlungsbereitschaft für Milch aus multifunktionaler Landwirtschaft bei Information über staatliche Zuschüsse für multifunktionaler Landwirtschaft umso höher ist, je höher die staatlichen Zuschüsse für die multifunktionale Landwirtschaft sind. Ebenso weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die Zahlungsbereitschaften höher sind, je höher die ursprüngliche Zahlungsbereitschaft für Milch aus multifunktionaler Landwirtschaft war. Als hauptsächlicher Effekt deuten die Ergebnisse auf einen Crowding-In-Effekt hin, den die Autoren als positiv bewerten. Als Implikation ziehen die Autoren den Schluss, dass die Informationspolitik über die Agrarsubventionen für multifunktionale Landwirtschaft weniger auf die gesamtgesellschaftliche Bedeutung abheben sollte, weil in den Ergebnissen der Studie kein Effekt auf die Zahlungsbereitschaften festgestellt werden konnte, sondern vielmehr individuelle und altruistische Nutzenaspekte einen Einfluss auf die Zahlungsbereitschaften aufgewiesen haben.

Martin Dietrich und Dieter K. Tschulin gehen in ihrem Beitrag der Frage nach, wie die Art der Finanzierung die Akzeptanz öffentlicher Kunst beeinflusst. Die Autoren verstehen öffentliche Kunst als durch die öffentliche Hand initiierte Darstellung von Kunst im öffentlichen Raum. Ausgehend von drei unterschiedlichen Finanzierungs-Modalitäten – öffentliche Kunst finanziert durch rein öffentliche Mittel, durch per Volksentscheid bestimmte Verwendung öffentlicher Mittel und durch einen privaten Sponsor – untersuchen die Autoren experimentell die Stärke des Einflusses dieser Finanzierungsformen auf die dauerhafte Ausstellung einer Plastik im öffentlichen Raum und vergleichen den Einfluss der Finanzierung mit dem Einfluss, den die Reputation des Künstlers auf die Akzeptanz der Skulptur hat. Anhand von verhaltenswissenschaftlich orientierten Methoden zeigen die Autoren, dass in dem spezifischen experimentellen Setting ihrer Untersuchung die Finanzierungsform einen erheblichen Einfluss auf die Akzeptanz der öffentlichen Kunst hat. Für das öffentliche Ausgabeverhalten behaupten die Autoren bei öffentlicher Kunst damit eine relevante Bedeutung der Finanzierungsform für die Akzeptanz öffentlicher Projekte – ein Befund, der zu weiteren Überprüfungen herausfordert.

In ihrem Beitrag zur Aufgabenkritik freiwilliger kommunaler Aufgaben beleuchten Julia Thaler, Katharina Spraul und Bernd Helmig die Entstehung von Akzeptanz für öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP). Üblicherweise werden solche öffentlich-privaten Partnerschaften unter dem

Martin Dietrich und Dieter K. Tscheulin

Gesichtspunkt der kostengünstigen bzw. effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter befürwortet – die öffentliche Akzeptanz dieser Bereitstellungsform wird dabei meistens stillschweigend unterstellt. Die Autoren wenden sich dieser bisher wenig in Frage gestellten Annahme explizit zu. Sie stellen Ergebnisse zweier explorativer Fallstudien vor, in denen am Beispiel öffentlicher Bäder erarbeitet wird, welche Faktoren die Akzeptanz von ÖPP beeinflussen. Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, ob das Effizienzkriterium alleine Grund genug für eine allgemeine Akzeptanz darstellt. Im Ergebnis ihrer Studie folgern die Autoren, dass das Effizienzkriterium tatsächlich ein wesentlicher Einflussfaktor der öffentlichen Akzeptanz von Öffentlich-Privaten Partnerschaften ist, daneben aber auch der soziale Mehrwert im Sinne eines „Public Value“ für die Akzeptanz von hoher Bedeutung ist. Weiterhin ziehen die Autoren aus den Ergebnissen ihrer Fallstudien den Schluss, dass aktive Maßnahmen der Kommunikation und Information über Öffentlich-Private Partnerschaften ein wesentlicher Aspekt ihrer Akzeptanz sind.

David Barrows, Olivia Dalton-Jez und Simone Harvey-Rioux gewähren einen Blick über die Grenzen Deutschlands hinaus und berichten in ihrem Aufsatz darüber, wie eine private Beteiligung im Rahmen eines Public Private Partnership (PPP)-Projekts als eine spezielle Form der Finanzierung- und Realisierungsmöglichkeit öffentlicher Aufgaben in der Gesundheitsversorgung in Kanada wahrgenommen wird. Anhand einer Fallstudie zur privaten Beteiligung an der Krankenhaus-Infrastruktur im größten kanadischen Bundesstaat Ontario wird die Wahrnehmung der privaten Beteiligung in diesem politisch sensiblen Bereich dargestellt. Für ihren dargestellten Fall diagnostizieren die Autoren einen erheblichen Bedarf, der betroffenen kanadischen Bevölkerung und wesentlichen Anspruchsgruppen im kanadischen Gesundheitswesen die Modalitäten eines PPP deutlicher und klarer zu kommunizieren. Die Möglichkeit, über das Konzept von PPP Finanzierungsprobleme der öffentlichen Hand bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wirkungsvoll und längerfristig lösen zu können, wird laut der Einschätzung der Autoren in Kanada zumindest im Bereich der Gesundheitsversorgung nur durch eine gezielte Kommunikation zwischen der Politik und der Öffentlichkeit geschaffen werden können.

Ohne die Ergebnisse der Studien zu sehr vereinfachen zu wollen, scheinen Kommunikation, Information und Transparenz ein an vielen verschiedenen Stellen dieses Sonderheftes wiederkehrendes Motiv zu sein, das im Rahmen der Akzeptanz des öffentlichen Ausgabeverhaltens eine wichtige Rolle spielt. Mögen die Beiträge dieses Sonderheftes zum Nachdenken über die Akzeptanz des öffentlichen Ausgabeverhaltens anregen und zu weiteren Forschungsaktivitäten führen, mit denen dieses Gebiet weiterentwickelt wird.

Martin Dietrich

Dieter K. Tscheulin